

Совет Безопасности

Distr.: General
22 August 2018
Russian
Original: English

Письмо Генерального секретаря от 20 августа 2018 года на имя Председателя Совета Безопасности

В дополнение к моему письму от 22 апреля 2018 года о реконфигурации мандата Временных сил Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности в Абьее (ЮНИСФА) и резолюции 2416 (2018) я хотел бы представить Вам соответствующие рекомендации по адаптации ЮНИСФА к текущим потребностям на местах, с тем чтобы наилучшим образом взаимодействовать с приграничными общинами Судана и Южного Судана, в том числе в Абьее, и оказывать поддержку правительствам в их усилиях по осуществлению соглашений, которые они подписали до сегодняшнего дня.

Итоги независимого обзора ЮНИСФА, проводившегося с февраля по апрель 2018 года, четко показали, что условия на местах заметно изменились с момента первоначального развертывания временных сил. В ходе последних консультаций члены Совета Безопасности вновь единодушно согласились с тем, что, несмотря на отсутствие политического прогресса в отношении определения окончательного статуса района Абьей и в осуществлении соглашений о безопасности и пограничных соглашений 2012 года, ЮНИСФА определенно сыграли стабилизирующую роль в Абьее и районе, расположенном вдоль границы между Суданом и Южным Суданом. В то же время, будучи вовлеченными во внутренние политические дебаты и конфликты, стороны не воспользовались относительно спокойной обстановкой на своих границах, чтобы урегулировать нерешенные вопросы и/или выполнить существующие соглашения.

Руководствуясь моей программой реформирования основного компонента Организации Объединенных Наций по проблемам мира и безопасности, я твердо убежден в том, что мы должны перестроить операции, которые больше не отвечают потребностям на местах, и работать в направлении достижения политических решений конфликтов и одновременно над, как об этом просил Совет Безопасности, стратегиями выхода для наших миссий. Следующие рекомендации направлены на решение этой задачи и реорганизацию Миссии, с тем чтобы придать новый импульс усилиям по политическому урегулированию ситуации в Абьее и других пограничных споров между Суданом и Южным Суданом.

Определение конечной цели усилий

Сегодня в основе мандата ЮНИСФА находятся два соглашения: Соглашение между правительством Республики Судан и Народно-освободительным движением Судана о временных процедурах в отношении управления и обеспечения безопасности в районе Абьея, подписанное 20 июня 2011 года, и





Соглашение между правительством Судана и правительством Южного Судана о Миссии по содействию наблюдению за границей, подписанное 30 июля 2011 года. С одной стороны, эти соглашения должны были носить временный характер — до проведения референдума в соответствии с Протоколом об урегулировании конфликта в районе Абьея Всеобъемлющего мирного соглашения, а с другой — были призваны предотвратить конфронтацию между сторонами до момента демаркации границы.

В этом контексте были развернуты ЮНИСФА, чтобы создать благоприятные условия для реализации этих двух соглашений, которые впоследствии были объединены в рамках соглашений о сотрудничестве от 27 сентября 2012 года. Переговоры по соглашениям о сотрудничестве проводились под эгидой Имплементационной группы высокого уровня Африканского союза, и они обеспечили всеобъемлющую основу для урегулирования нерешенных вопросов между двумя странами после отделения Южного Судана 9 июля 2011 года.

Поэтому конечной целью ЮНИСФА должно оставаться осуществление соответствующих разделов соглашений о сотрудничестве, касающихся пограничных вопросов и мер безопасности, а также урегулирование окончательного статуса Абьея, одного из нереализованных компонентов Всеобъемлющего мирного соглашения 2005 года. Стратегия выхода должна предусматривать различные шаги в направлении достижения этой цели и определять роль, которую должна играть Миссия в поддержке сторон и Африканского союза в их усилиях по выполнению этих соглашений.

Меняющаяся обстановка на местах

С 2011 года Миссия в соответствии со своим мандатом занималась исключительно вопросами безопасности, а политическую поддержку оказывал Африканский союз. В контексте 2011 и 2012 годов это было очень полезным и успешным разделением труда. Однако в последующие годы ЮНИСФА стали сталкиваться с проблемами, связанными с ходом политического процесса и нехваткой политической воли и заинтересованности у сторон, поскольку им пришлось иметь дело с отсутствием политического прогресса в деле создания административных механизмов в Абьее и в решении вопросов демаркации границ и обеспечения безопасности. Несмотря на имеющиеся широкие возможности и эффективную деятельность по решению вопросов безопасности и устранению недостатков в процессе урегулировании местных конфликтов, Миссия не располагает гражданскими средствами, чтобы побудить стороны продолжать развивать политический диалог, в то время как деятельность Имплементационной группы высокого уровня Африканского союза направлена на урегулирование конфликта в Дарфуре и в двух районах, а Комиссии Африканского союза не хватает ресурсов для активизации своего повседневного взаимодействия.

Аналогичным образом, Совет Безопасности, учредив ЮНИСФА на основе двух временных соглашений, вместо того, чтобы рассмотреть вопросы, касающиеся конечной цели ЮНИСФА и окончательного статуса Абьея и урегулирования пограничных споров, занялся реализацией временных договоренностей.

С тем чтобы сохранить важные достижения ЮНИСФА и оказать содействие усилиям по активизации политического процесса, который был серьезным образом затруднен в результате конфликта в Южном Судане, Миссия должна более активно поддерживать осуществление соглашений между Суданом и Южным Суданом. Это диктует необходимость реконфигурации мандата ЮНИСФА, с тем чтобы Миссия могла принимать более инициативные и последовательные меры по практической реализации соглашений в поддержку Комиссии Африканского союза и Имплементационной группы высокого уровня Африканского

союза и взаимодействию с ними, что позволит провести демаркацию границы и определить окончательный статус Абьея.

Реконфигурация Временных сил Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности в Абьее

В свете вышесказанного я хотел бы предложить, чтобы ЮНИСФА продолжали заниматься вопросами обеспечения безопасности и стабильности в районе Абьей и наблюдения и контроля вдоль границы, что во многом способствовало отсутствию конфронтации и конфликта между Суданом и Южным Суданом в период после 2012 года. Вместе с тем с учетом развития ситуации я хотел бы предложить несколько усилить их роль в повседневных усилиях по поиску решений на основе подписанного соглашения в поддержку обеих сторон и Африканского союза/Имплементационной группы высокого уровня Африканского союза.

Это позволило бы Миссии действовать в качестве одного из инструментов урегулирования любых пограничных вопросов между двумя странами, в тесном сотрудничестве с другими заинтересованными сторонами, а также налаживать межобщинный диалог и содействовать примирению в Абьее. В этой связи Миссия основное внимание будет уделять Абьею и двум соглашениям о сотрудничестве в области пограничного контроля и обеспечения безопасности 2012 года. Это усиление роли Миссии имеет отличие от роли Специального посланника по Судану и Южному Судану. Роль Специального посланника по Судану и Южному Судану заключается в том, чтобы добиться общего согласованного урегулирования оставшихся вопросов осуществления Всеобъемлющего мирного соглашения и содействовать реализации семи других соглашений о сотрудничестве, в том числе соглашений по нефти, банковской системе, торговле, экономическим вопросам, статусу граждан и выплатам по окончании службы, а также по двум районам.

Я вновь выражаю разочарование в связи с тем, что соглашения от 20 июня и 30 июля 2011 года остаются в значительной мере невыполненными. Присутствие в Диффре суданской полиции и участие Южного Судана в администрации, назначенной в Джубе, продолжаются в нарушение Соглашения от 20 июня 2011 года. Миссия не может более оставаться заложником этой ситуации и действовать в административном вакууме, в частности потому, что обе общины, хотя и разделенные, являются сторонами административного соглашения. В этой связи мы предлагаем, чтобы до тех пор, пока не будет достигнут прогресс в осуществлении Соглашения от 20 июня 2011 года и в налаживании политического диалога, способствующего урегулированию вопроса об окончательном статусе, ЮНИСФА должны иметь возможность взаимодействовать с назначенной в Джубе администрацией, базирующейся в Абьее, и администрацией миссерии в Мугладе, помимо продолжения своей работы с существующими базовыми структурами, с тем чтобы поддержать стабильность и содействовать межобщинному примирению.

В то же время из-за отсутствия политического прогресса нефтегазовый объект в Диффре будет оставаться под временным контролем Хартума и до тех пор, пока не реализованы временные меры и/или не достигнуто окончательное урегулирование, будет действовать положение о согласованном распределении доходов, предусмотренное в Абъейском протоколе.

Что касается Безопасной демилитаризованной приграничной зоны, то в Соглашении по механизмам обеспечения безопасности между Республикой Судан и Республикой Южный Судан от 30 июля 2011 года и последующих соглашениях, в частности в Соглашении по механизмам обеспечения безопасности

между Республикой Судан и Республикой Южный Судан от 27 сентября 2012 года, предусмотрено, что полноценно функционирующий Совместный механизм по наблюдению и контролю за границей обеспечит сторонам временную буферную зону на их общей границе, а это позволит им в спокойной обстановке провести переговоры по оспариваемым районам. Однако деятельность Механизма активизировалась только в течение последнего года ввиду лишь символического сближения этих двух стран и давления со стороны Совета Безопасности, который призывает либо его использовать, либо упразднить.

На сегодняшний день Механизм по-прежнему находится на этапе первоначального оперативного потенциала: функционирует только два из четырех штабов секторов, и в Безопасной демилитаризованной приграничной зоны создан только один опорный пункт, а сообщения о присутствии в Безопасной демилитаризованной приграничной зоне как Суданских вооруженных сил, так и Народно-освободительной армии Судана продолжают поступать.

ЮНИСФА продолжают активно содействовать обеспечению полноценного функционирования Совместного механизма по наблюдению и контролю за границей, поэтому в течение первых месяцев текущего года по этому направлению был достигнут определенный прогресс, включая создание ряда опорных пунктов вдоль коридоров пересечения границы в Безопасной демилитаризованной приграничной зоне. Техническая группа Программы Африканского союза по вопросам границ при поддержке ЮНИСФА завершила первый этап маркировки центральной линии и внешних границ Безопасной демилитаризованной приграничной зоны в трех из десяти пунктов пересечения границы вдоль коридоров пересечения границы, согласованных между Суданом и Южным Суданом.

Несмотря на задержки с обеспечением его полноценного функционирования, Совместный механизм по наблюдению и контролю за границей остается важнейшей частью системы, которая регулирует отношения между двумя странами. В действительности с момента закрепления статуса Механизма в мандате ЮНИСФА в 2012 году не было ни одного случая столкновения вооруженных сил этих стран. По этой причине чрезвычайно важно, чтобы Механизм был полностью развернут и чтобы соглашения об обеспечении безопасности и пограничном контроле 2012 года были выполнены. Усилия Совета Безопасности имели большое значение для повышения эффективности работы Механизма. Постоянное внимание Совета к этому вопросу и налаживание отношений между Суданом и Южным Суданом на основе резолюции 2046 (2012) будут иметь очень большое значение для стабильности в регионе, хотя Южный Судан переживает сегодня тревожные времена.

Для нормализации отношений между двумя странами необходимы согласованные и активные усилия, направленные на содействие осуществлению соглашений об обеспечении безопасности и пограничном контроле 2012 года. Что касается ЮНИСФА, то, как отмечалось выше, эти усилия должны быть также направлены на осуществление соглашения о границе. Миссии следует поручить оказывать поддержку сторонам в составлении графика демаркации пограничных коридоров, в сотрудничестве с Технической группой Программы Африканского союза по пограничным вопросам, а также обеспечивать защиту групп по демаркации, их оборудования и объектов. В этой связи Миссия должна осуществлять на границе более широкую деятельность, предусматривающую поддержку усилий по демаркации границ, включая информационно-разъяснительную работу, помимо роли по обеспечению безопасности и контроля, которую она играет в Безопасной демилитаризованной приграничной зоне.

Вопрос о демаркации пограничных пунктов тоже следует проводить в рамках более широкого обсуждения, с тем чтобы снять опасения относительно того,

что, несмотря на все заверения, Безопасная демилитаризованная приграничная зона становится фактической границей. Обсуждения вопроса о границе должны проводиться параллельно с достижением полного оперативного потенциала. Повседневное взаимодействие Миссии с местными общинами по обе стороны границы создаст атмосферу доверия, и они увидят пользу от восстановления своих традиционных связей и возобновят или расширят свои взаимные торговые отношения.

Одновременно с этим и в соответствии с резолюцией 2416 (2018) необходимо добиться прогресса в отношении спорных и оспариваемых районов общей границы. Деятельность здесь следует начинать с передачи необходимых документов Группе экспертов Африканского союза, после чего следует завершить разработку плана демаркации, в котором должен быть рассмотрен вопрос о демаркации неоспариваемой границы, с тем чтобы показать результаты работы и придать импульс осуществлению соглашения о границе в целом. С учетом концепции мягкого режима границы, согласованной в 2012 году, Миссии следует поручить оказывать поддержку группам по демаркации в сотрудничестве с Технической группой Программы Африканского союза по пограничным вопросам, содействовать примирению на уровне общин и информационно-разъяснительной работе и предоставлять комплексную помощь в управлении границами на пограничных контрольно-пропускных пунктах.

Изменение концепции Миссии

В свете вышеизложенного в концепцию ЮНИСФА необходимо будет внести некоторые изменения.

Военный компонент

Что касается военного потенциала, то 9 июля 2018 года Управление по военным вопросам завершило проведение оценки потенциала, по итогам которой был сделан вывод о том, что характер угрозы изменился и это диктует необходимость внести коррективы, касающиеся развертывания и оснащения сил. С учетом того, что в присутствии крупного военного компонента в районе Абьей уже нет необходимости войска из этого района будут переданы в распоряжение Механизма по наблюдению для обеспечения его полноценного функционирования, в частности для проведения работ по созданию остальных двух секторальных штабов и требуемых опорных пунктов в Безопасной демилитаризованной приграничной зоне и формированию в каждом секторальном штабе самодостаточного отдельного подразделения по защите, а также подразделений по материально-техническому обеспечению и поддержке.

Хотя угроза в районе Абьей в настоящее время, благодаря ЮНИСФА, в основном носит уголовный характер, политическое урегулирование, которое позволило бы устранить коренные причины этого конфликта, до сих пор не достигнуто. В этом контексте и с учетом позиции ЮНИСФА в ходе оценки военного потенциала в качестве наиболее вероятной угрозы вдоль границ района были названы трансграничные военные действия. Поэтому военный компонент Миссии будет рассредоточен вдоль границ района Абьей, с тем чтобы гарантированно предотвращать и пресекать любое передвижение вооруженных повстанческих групп из Судана и Южного Судана. Вторжение вооруженных подразделений любой из сторон может обострить межобщинную напряженность и создать угрозу для гражданского населения в Районе.

В этой связи военный компонент Миссии будет выполнять роль сдерживающего фактора за счет своего присутствия на основных маршрутах в районе Абьей на северной и южной границах. Что касается миграции племени

миссерия, то Миссия будет продолжать заниматься вопросами безопасности совместно с полицейским и военным компонентами в целях облегчения сотрудничества между общинами.

Полицейский компонент

С учетом отсутствия единого административного механизма в районе Абьей, в том числе Службы полиции Абьея, и нашей оценки реальных условий, изложенных выше, по итогам оценки полицейского потенциала, проведенной Отделом полиции 9 июля 2018 года, было указано на сохраняющуюся напряженность между общинами из-за отсутствия политического урегулирования. Район общего рынка в Амьете стал самым заметным символом приверженности общин нгок-динка и миссерия миру и примирению, который придал новый импульс отношениям между общинами и содействовал развитию торговли в регионе в целом. Вместе с тем сохраняется вероятность трений и инцидентов, поскольку рынок и близлежащие районы посещают представители обеих общин. В последние годы ЮНИСФА и учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций успешно работали с общинным объединенным комитетом мира в целях деэскалации инцидентов на рынке в Амьете путем своевременного вступления в межобщинный диалог.

Кроме того, с учетом неблагоприятного экономического положения в Южном Судане рынок стал важным экономическим центром. Однако следствием этого успеха стал рост преступности в районе Абьея, включая убийства, кражи скота, угон автомобилей и нападения, а также периодически возникающие общественные беспорядки и спонтанные инциденты с применением огнестрельного оружия. В свете этого роста преступной деятельности я рекомендовал развернуть в трех крупных населенных пунктах в районе Абьей, а именно на общем рынке в Амьете, в городе Абьей и Агоке, три сформированных полицейских подразделения, поскольку эти подразделения лучше структурированны, подготовлены и оснащены для целей решения вопросов поддержания правопорядка, чем военные. Два последних подразделения будут также находиться в готовности для экстренного развертывания в горячих точках в районе операций. Это позволило бы Миссии повысить эффективность деятельности по поддержанию правопорядка, в том числе судебно-пенитенциарной системы, и укрепить мир между общинами.

В отсутствие прогресса в деле формирования Службы полиции Абьея для усиления поддержки общинных комитетов защиты во всех опорных пунктах в районе Абьей будут развернуты специальные сотрудники полиции, набранные на индивидуальной основе. Кроме того, помимо своей работы с общинными комитетами защиты, Миссии необходимо осуществлять информационно-пропагандистскую деятельность в порядке оказания общине миссерия поддержки в формировании невооруженной миграционной полиции, которая будет сопровождать кочевников, а также поддерживать контакты с постоянно проживающей в районе Абьея общиной миссерия в целях выявления потребностей, связанных с поддержкой и обеспечением правопорядка.

Специальные сотрудники полиции, набранные на индивидуальной основе, предоставляющие консультационную помощь по вопросам комплексного управления границами, должны быть развернуты во всех 10 опорных пунктах вдоль коридоров пересечения границы. Эти специальные сотрудники полиции будут заниматься укреплением потенциала правоохранительных органов обеих стран в плане применения режима комплексного управления границами и пограничного контроля за незаконным оборотом оружия и товаров, отслеживанием и документированием транснациональных/трансграничных преступлений. Таким

образом численность полицейского компонента составит 640 сотрудников: три сформированных полицейских подразделения по 160 полицейских в каждом, 148 специальных сотрудников полиции, набранных на индивидуальной основе, и 12 сотрудников штаба.

Максимальная численность негражданского персонала

Реконфигурация учитывает предлагаемые изменения в рамках нынешней максимальной численности негражданского персонала, которая составляет 4550 человек. С учетом того, что Миссия находился на этапе наращивания первоначального оперативного потенциала, а предложение нацелено на обеспечение полной оперативной готовности Механизма, это представляет собой чистое сокращение на 607 человек в районе Абьей. Кроме того, передача некоторых функций военного компонента усиленному полицейскому компоненту также влечет за собой сокращение на 590 военнослужащих. Таким образом, численность личного состава в районе Абьей уменьшится на 1197 военнослужащих до 2762 человек, или на 30,2 процента от утвержденной в настоящее время численности в 3959 военнослужащих.

Гражданский компонент

С тем чтобы добиться выполнения дополнительных задач, указанных выше, Миссии следует провести оценку ее вспомогательного потенциала и несколько усилить и реорганизовать свой гражданский компонент. В этой связи ЮНИСФА должны наладить тесный контакт с Имплементационной группой высокого уровня Африканского союза, с тем чтобы проконтролировать выполнение взятых обязательств и оказать содействие в организации и проведении встреч, необходимых для достижения политического прогресса. ЮНИСФА будет по-прежнему командовать генерал Эфиопских вооруженных сил на уровне помощника Генерального секретаря, который будет выполнять функции главы Миссии и Командующего силами.

Гражданский заместитель главы Миссии уровня Д-2 будет выполнять в Абьее функцию главного координатора по связи с традиционными лидерами общин и существующими административными структурами в Абьее и Мугладе, а также отвечать за повседневный контроль за выполнением взятых обязательств по осуществлению подписанных соглашений и поддержку гуманитарных партнеров и Африканского союза в их усилиях по политическому урегулированию. В этой связи гражданский потенциал будет усилен одним международным сотрудником в Хартуме и одним в Джубе, которые будут осуществлять последующую деятельность для последующих мер в этих столицах и держать руководство Миссии в курсе событий, имеющих отношение к ее мандату. На опорных пунктах в районе Абьея также будут находиться сотрудники по связи с общинами как международные, так и национальные, которые будут заниматься вопросами урегулирования и предотвращения конфликтов. Небольшие группы международных и национальных гражданских сотрудников будут приданы четырем секторальным штабам Совместного механизма по наблюдению и контролю за границей в Безопасной демилитаризованной приграничной зоне, с тем чтобы содействовать деятельности Африканского союза и проведению информационно-разъяснительной работы с общинами в приграничном районе.

Взаимозависимость мира и развития

С тем чтобы устранить причины конфликтов за ресурсы и укрепить важную связь и взаимодополняющую роль в том, что касается безопасности и политической деятельности миротворческой миссии и восстановления и развития страновой группы Организация Объединенных Наций, я хотел бы предложить создать специальную программу для общин нгок-динка и миссерия. В последнем случае страновой группе Организации Объединенных Наций по Судану следует взаимодействовать с правительством и руководством племени миссерия за пределами района Абьей и обеспечить, чтобы вся община миссерия могла воспользоваться результатами усилий в области развития.

Я призываю доноров в Судане и Южном Судане выделить средства для финансирования проектов, учитывающих потребности общин нгок-динка и миссерия, которые направлены на достижение примирения и развитие с учетом уникальных и особых потребностей обеих общин. Такие проекты, осуществляемые страновой группой, в значительной степени облегчат нагрузку на ЮНИСФА, которые прилагают все усилия для того, чтобы оправдать ожидания населения, и которые не имеют мандата на осуществление любых видов такой деятельности. В то же время ЮНИСФА продолжат оказывать оперативную и материально-техническую поддержку гуманитарным организациям в районе Абьея и сохранят достаточный потенциал для оказания гуманитарной помощи и обеспечения свободного передвижения персонала гуманитарных организаций.

ЮНИСФА являются одной из наиболее результативных миротворческих миссий. Это является результатом приверженности и самоотверженности ее сотрудников и поддержки правительства Эфиопии. Вместе с тем мы не должны ошибочно воспринимать успешное сохранение относительного спокойствия в Абьее и на границе как знак того, что все вопросы решены и что поэтому ЮНИСФА могут закончить свое участие в Миссии или значительно сократить свое присутствие. Напротив, Миссия должна быть адаптирована к реалиям на местах, где основополагающие политические вопросы остаются не решены. Я призываю вас поддержать ЮНИСФА финансовыми средствами, с тем чтобы не поставить под угрозу с трудом достигнутые в течение последних семи лет успехи в деле достижения мира. ЮНИСФА могут и должны оставаться инструментом укрепление доверия между двумя странами до тех пор, пока они не урегулируют вопрос об окончательном статусе Абьея и не определят свою общую границу.

(*Подпись*) Антониу **Гутерриш**